Desafios da Urbanização no Brasil

Andrea Elena Pizarro Muñoz[1]

Resumo: O presente texto, pertencente ao campo da economia regional e urbana, tem como objetivo discutir a formação urbana e regional brasileira, e seus correspondentes desafios de planejamento, bem como realizar uma tentativa de periodização das diversas fases do processo. Além da introdução, o artigo é composto por mais quatro capítulos. O capítulo 1 contém uma breve recuperação histórica do tema, abordando a urbanização no país desde a colônia até a década de 1960's. O capítulo 2 avança no processo de urbanização no período de 1960's a 1985. No capítulo 3, a urbanização é analisada em seus recortes metropolitano, não metropolitano e de cidades médias. Finalmente, no capítulo 4, à guisa de conclusão, é tratado o período mais recente e são apontados os desafios da intervenção pública no meio urbano: novos instrumentos, novas questões.

Palavras-chave: Brasil, urbanização, desenvolvimento.

Área temática: Economia Agrária, Espaço e Meio-ambiente

Sub-área 14: Economia, Espaço e Urbanização

Abstract: The present paper, belonging to the field of regional and urban economy, aims to discuss the Brazilian urban and regional formation, and its corresponding challenges of planning, as well as to make an attempt of periodization of the several phases of the process. Besides the introduction, the paper is compound by four more chapters. The chapter 1 contains a brief historical recuperation of the subject, concerning the urbanization in country since the colony until the 1960's decade. The chapter 2 advances in the process of urbanization in the period from 1960's to 1985. In the chapter 3, the urbanization is analyzed under its aspects metropolitan, non-metropolitan and of medium cities. Finally, in the chapter 4, under the title of conclusion, the most recent period is treated, and challenges of public intervention in urban environment are pointed out: new instruments, new questions.

Keywords: Brazil, urbanization, development.

[1] Mestranda em Desenvolvimento Econômico na UNICAMP. Pesquisadora no NESUR – Núcleo de Estudos Sociais, Urbanos e Regionais do Instituto de Economia da Unicamp. Email: aemunoz@eco.unicamp.br

Introdução - A Formação Urbana e Regional Brasileira

Em primeiro lugar, antes de tratar a questão regional e urbana no Brasil, é preciso definir alguns conceitos que norteiam toda a discussão teórica que serve como pano de fundo para as análises concretas de processos históricos regionais e urbanos (especialmente no caso brasileiro, foco de interesse neste trabalho) e sobretudo para a construção de subsídios à tomada de decisões por parte dos planejadores e gestores públicos, visando a construção de uma sociedade mais democrática, ou sob o ponto de vista urbano, de uma cidade para todos.

Deste modo, como se pode conceituar região? Segundo Francisco de Oliveira[2], regiões são espaços socioeconômicos onde uma das formas de capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a região exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são personas[3] do capital e de sua contradição básica.

Com respeito ao estudo da temática urbana, é preciso ter em mente sua visão crítica, resultado da influência marxista e seu caráter interdisciplinar, expresso na diversidade de formações profissionais envolvidas com a questão, que envolve geógrafos, sociólogos, urbanistas, arquitetos, cientistas políticos, economistas. Tendo em vista tais elementos, a questão urbana se impõe um grande desafio teórico, o de "mobilizar categorias analíticas diversas", nas palavras de Vilmar Faria, do ponto de vista da divisão social do trabalho no desenvolvimento do capitalismo. Trata-se do desafio de "buscar padrões de desenvolvimento regional através de mediações teóricas e históricas" (com grandes autores como Marx, Keynes e outros). Esta proposta decorre da impossibilidade de concepção de uma teoria regional e urbana completa, definitiva. Nas palavras de Oliveira[4]: "Na verdade, assim como os modelos de desenvolvimento, uma teoria geral da constituição do capitalismo resultaria em uma construção abstrata, ineficaz para explicar seu objeto: a própria dinâmica da constituição do capitalismo (...) as possíveis leis gerais de tal teoria teriam que ser construídas abstraindo mediações históricas essenciais, pois determinam as distintas dinâmicas dos processos de constituição do capitalismo em diferentes nações. (...) A negação da eficácia dos modelos ou de uma teoria geral não resulta, entretanto, em visão historicista, (...) para a qual a análise de constituição do capitalismo somente comportaria estudos de casos particulares".

---

[2] Citado em Pacheco (1998).

[3] Grifo do autor. O autor ainda ressalta que é preciso reconhecer a existência de marcadas diferenças entre as várias formas de produção de valor dentro do capitalismo, relacionadas no nível mais abstrato à lei do desenvolvimento desigual e combinado e no nível mais concreto, ao processo de constituição do próprio capital enquanto relação social.

[4] Oliveira (1985).

Desta forma, o desafio proposto consiste em buscar um meio termo entre os dois extremos da questão do desenvolvimento: o teoricismo, representado por hipóteses gerais que pretendem explicar todos os casos, como a teoria do sistema de cidades, da base exportadora, dos pólos de crescimento de Perroux, ou do desenvolvimento endógeno (idéia voluntarista); e o empirismo, que reduz a análise a um elenco de especificidades, tornando cada caso singular no tempo e no espaço.

Outro conceito presente no desafio da questão urbana refere-se à hierarquização de determinações no capitalismo enquanto sistema contraditório, de destruição criadora e espaço de luta de classes. O urbano é lugar e manifestação da divisão do trabalho na sociedade. Deste modo, a contribuição marxista serviu para contrapor o espaço na temática urbana à visão que considera aquele como ambiente natural e inerte, como um recipiente para atividades econômicas, investimentos, pessoas. Harvey afirma que o ambiente não é natural, mas algo construído socialmente, como uma arena de conflitos sociais, espaço de reprodução do capital, em suas múltiplas formas.

De Marx também se depreende o urbano enquanto oposição ao campo, ainda que Wilson Cano chame a atenção para o urbano enquanto produto da estrutura fundiária local e regional. O estudo do conflito campo-cidade nos países desenvolvidos sob a ótica marxista está expresso na história do excedente do campo a ser acumulado e subordinado. No Brasil esse conflito não se verificou de forma a solucionar o problema e sim a acomodar os interesses, de modo que se observa uma histórica opção pelo não enfrentamento de questões como a reforma agrária.

Paul Singer[5] define o urbano brasileiro como a sede da mercantilização, articulação entre a circulação interna e internacional de capitais. A economia mercantil se divide em três setores de produção: de subsistência, para mercado externo e para mercado interno. Na urbanização brasileira, o autor verifica o papel reduzido do setor voltado para mercado interno, justamente aquele cujo crescimento autônomo determina o desenvolvimento de um país. De acordo com a lógica do capital, cidades importantes se relacionam com seu *hinterland* - área de influência composta de áreas agrícolas e centros menores, regiões tributárias produtoras de excedentes em parte manejáveis ou esterilizáveis pela região urbana polarizadora, e que consomem bens ou serviços da cidade.

Para Maria da Conceição Tavares[6], o espaço urbano funciona como uma estufa, é o local ideal para a reprodução do capital sob a lógica patrimonial. A elite utiliza a propriedade da terra como âncora, e não se compromete com um projeto nacional, sequer para elevar seu próprio patrimônio.

---

[5] Singer (1968)
[6] Tavares (1999).

Seguindo as linhas traçadas por Vilmar Faria[7], o estudo do sistema urbano brasileiro deve contemplar uma abordagem estrutural e histórica, representada por três elementos: 1) Perspectiva que combine determinantes externos ao sistema urbano brasileiro – e função da inserção deste sistema na divisão internacional do trabalho – e os determinantes internos resultantes da autonomia relativa e variável do movimento da divisão de trabalho em âmbito nacional e/ou regional; 2) Recuperação de contribuições teóricas de diversas escolas – primazia urbana, teoria do lugar central, da base econômica, modelo centro-periferia, para explicar tamanho, estrutura e grau de integração e ritmo do desenvolvimento do sistema urbano; 3) Esforço para formular uma periodização ou diversas periodizações no desenvolvimento do sistema urbano brasileiro.

De posse dos conceitos e interpretações apresentados nesta breve revisão teórica, procederemos à análise da formação do sistema urbano brasileiro até o passado recente. Como propósito deste trabalho, buscaremos também abordar alguns problemas e encaminhamento de soluções relacionadas à questão urbana contemporânea, sem, contudo, pretender esgotar tão abrangente e complexo tema.

1) A Urbanização até Início da Década de 1960's

1.1. Os primeiros passos do urbano brasileiro (Brasil colônia até década de 1930's)

Sobre os primórdios da urbanização brasileira, com origem no Brasil colonial, iniciamos com um debate de posições. Sérgio Buarque de Holanda[8] contrapõe o desleixo da colonização portuguesa em relação à planificação e racionalidade impingidas à colonização espanhola. Para este autor, o Brasil exercia o papel de feitoria de Portugal, de caráter quase transitório, dadas as características da presença portuguesa no território brasileiro: exploração comercial tratando a colônia como fonte de recursos infinitos, ocupação litorânea, urbanização irregular, imigração restringida, proibição de produzir artigos concorrentes com Portugal, e mais tarde escravocrata. Por outro lado, a América espanhola constituía um prolongamento da metrópole, com poder centralizado, predomínio militar, político e econômico da metrópole (apenas 20 anos após o descobrimento e conquista de territórios já eram fundadas as primeiras universidades no Peru e México), criação de grandes núcleos estáveis e bem ordenados, preferencialmente no interior e em planalto, urbanização padronizada com início no quadrilátero central que conformava a praça maior, a partir da qual se ramificava o traçado das ruas.

[7] Faria (1978).

Atualmente, a contraposição sugerida por Buarque de Holanda é tida como exagerada por autores que buscam rebater a tese do desleixo através da constatação de que no Brasil gerou-se um urbano provisório enquanto se esperava autorização da metrópole para modificar a cidade (planos urbanísticos), e como esta demorava a chegar ou por vezes não chegava, o provisório tornava-se definitivo.

O Brasil colonial era rural, ainda que a ligação da produção com a circulação internacional de mercadorias era feita nas cidades, ao passo que as colônias espanholas eram em grande parte urbanas[9] e a atividade predominante, a mineração, exigiu o estabelecimento de núcleos de controle da produção e circulação de metais preciosos, através de complexa rede de cidades. Além disso, a ocupação espanhola requeria planejamento para destruir civilizações pré-existentes, dada a resistência apresentada por parte dos habitantes indígenas, que resultaram em muitos massacres. No Brasil não se verificaram fortes resistências – praticamente somente foi ocupada a terra onde havia índios tupis, caracterizando uma postura acomodatícia, relacionada por Buarque de Holanda ao comportamento do homem cordial, à relativa mobilidade social existente através das relações pessoais de favores[10]. Ainda assim, havia sim a preocupação com o controle do território e segurança nacional, devido à amplidão do território, daí a preocupação com as fortificações litorâneas.

A economia colonial brasileira apresentava-se segmentada em regiões vinculadas à metrópole de forma autônoma, sem relações comerciais significativas, salvo poucas exceções durante auges de alguns ciclos econômicos. Significa afirmar que não existia divisão de trabalho inter-regional no país. Dos setores elencados por Singer, a economia colonial era composta por basicamente dois setores: um voltado para o mercado externo, especializado na produção de artigos coloniais para o mercado mundial e o setor de subsistência.

A partir de 1730[11] teve início a interiorização da colônia, com o bandeirantismo, missionários na Amazônia, ciclo muar, conquistas militares no Sul. Entretanto, desde a lei de terras, que em 1850 impôs alta concentração de terras e renda, praticamente não havia mais terras a distribuir.

A transferência da sede do governo português para o Rio de Janeiro no período de 1808 a 1821 alterou o rumo da sociedade brasileira, na medida em que trouxe consigo profundas

---

[8] Buarque de Holanda (1983)

[9] Algumas cidades inclusive, como lembra Cano, foram erigidas sobre construções edificadas por civilizações anteriores, como forma de reforçar a relação de dominação dos conquistadores espanhóis sobre os povos conquistados.

[10] Além deste autor, Caio Prado e Florestan Fernandes também abordam de diferentes maneiras o pouco empreendedorismo no Brasil, a preferência por ganhos fáceis e imediatistas via relações pessoais – "maior propensão ao ócio que ao negócio".

[11] De acordo com Azevedo (1981).

transformações políticas, econômicas e sociais. Nesse momento realizavam-se as primeiras reflexões para intervenção no espaço urbano. Dois tipos destas nortearam as ações urbanas no século XIX: o primeiro enxergava a cidade como espaço físico a defender, prover de comodidades e infra-estrutura, diferentemente do século XVIII, quando a cidade era vista como território perigoso, abrigo de revolta latente e como tal, necessitava de vigilância. O segundo considerava a população como um recurso a ser preservado pelo estado, que deveria assegurar-lhe o bem-estar, segurança e polícia médica (médicos higienistas) – base para a revolução bacteriológica influenciada por estudos europeus sobre epidemias e que resultaram na reconstrução urbana do Rio de Janeiro. As transformações ocorreram sob a forma de aterro de pântanos, melhoria do abastecimento de água e condenação de habitações coletivas, ainda em meio a epidemias anuais de cólera, febre amarela. Após a independência, o movimento higienista e os serviços urbanos foram espalhados para outras partes do país, ao lado da difusão das ferrovias como símbolo do progresso. Ao mesmo tempo, promoveu-se o embelezamento paisagístico e foram implantadas as bases legais para a criação de um mercado imobiliário de corte capitalista, que excluía parte da população, expulsa para os morros e franjas da cidade. Entre o final do século XIX e o início do século XX, além do Rio de Janeiro, passaram por alterações urbanas que combinaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial: Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife e São Paulo[12].

Nos últimos tempos tem sido observada uma resistência à explicação tradicional do Brasil como resultado da sucessão de ciclos econômicos de exportação localizados, como o ciclo do açúcar no Nordeste, o ouro em Minas Gerais, a borracha no Norte, o café em São Paulo. É preciso também considerar o importante papel da economia de subsistência, sobretudo a pecuária extensiva, mas também a agricultura itinerante. A subsistência constitui mecanismo de manutenção de grandes contingentes populacionais na ocupação do território, sob a forma da "eterna marcha para o Oeste[13]", uma vez que o território brasileiro é praticamente todo disponível para a atividade produtiva, ao contrário de outros países continentais que têm grandes manchas de desertos, gelo, etc. Segundo esta visão, ao longo dos ciclos econômicos, a economia de subsistência gerou excedentes comercializáveis que circulavam pelos fortes circuitos mercantis internos, garantindo o crescimento vegetativo da população e o próprio abastecimento dos centros urbanos gerados nos

[12] Maricato (2001).

[13] Segundo Cano, outro fator que impulsionou a marcha para o Oeste foi a contínua expulsão de populações dos seus lugares de origem, nas melhores terras do Nordeste, como a Zona da Mata para a constituição dos grandes latifúndios como os da *plantation* açucareira. Deste modo, este contingente foi sendo empurrado cada vez, mais em direção ao interior do país, sem o respaldo de uma reforma agrária e servindo a outros propósitos acima mencionados.

ciclos[14]. Ao esgotamento de um ciclo, parte da mão-de-obra empregada nas atividades próprias deste voltava para a subsistência, como uma massa marginal não absorvida pelo mercado. Neste momento, a economia de subsistência exercia a função de uma economia natural, contrária à divisão social do trabalho.

Os diferentes ritmos de atividade nacional ainda no Brasil colônia seriam unificados pelo capitalismo, que teve São Paulo como *locus.* Até 1860 São Paulo funcionava como mero entreposto comercial. Por estar no interior, passou quase despercebido pelo controle da metrópole e contava com a vantagem de possuir estrutura fundiária e consequentemente produtiva intermediária entre o Nordeste e o Sul. No primeiro, a pesada estrutura da atividade açucareira exigia grandes escalas de propriedades e capitais, e no segundo a economia camponesa apresentava estrutura fundiária excessivamente pulverizada, pouco adequada ao desenvolvimento capitalista. Em São Paulo o café gerou a estrutura urbana mais moderna da época, diferenciando-se de outros ciclos que assistiram à esterilização do excedente, gasto em consumo supérfluo das elites, expressos, sobretudo, no *efeito demonstração*. A rede urbana resultante mostrou-se mais equilibrada em tamanho e propriedade, uma vez que o urbano constitui uma manifestação da estrutura de propriedade. Além disso, e concomitantemente com a proclamação da República e seu discurso progressista, outra peça fundamental ao desenvolvimento capitalista que faltava foi completada com a introdução do trabalho assalariado por imigrantes chegados ao Brasil a partir da metade do século XIX para trabalhar nos cafezais e nos centros urbanos em expansão, em substituição à mão-de-obra escrava, que acabava de ser "liberta" em 1888.

Assim, de 1850 a 1829, o Brasil viveu a fase de afirmação da economia cafeeira, que teve seu auge a partir de 1886 e durou até a crise financeira e produtiva de 1929. Durante esta fase, verificou-se alguma implantação industrial, que, entretanto, ainda não podia ser considerada como processo de industrialização, devido a seu caráter induzido pelo setor exportador.

1.2. O Estado e o urbano (1930 a meados de 1960)

Este longo caminho percorrido até esta fase da urbanização brasileira teve o propósito de refutar o viés industrialista na explicação do processo de urbanização. Conforme vimos, diversas fontes de reflexões e ações práticas estiveram relacionadas à formação urbana brasileira desde o Brasil colonial. A industrialização passa a adquirir maior poder explicativo a partir da fase que se inicia neste tópico.

---

[14] Wilson Cano (2002) aponta como exemplo destes relacionamentos o fornecimento de muares do Sul para as

O Estado participou do nascimento das relações sociais de produção no momento em que se iniciou o processo de unificação do mercado nacional comandado pelo estado de São Paulo. Este pode ser datado da década de 1930, a partir da recuperação da crise de 29, mais precisamente a partir de 1933. Tal processo resultou no deslocamento do centro dinâmico da economia nacional, via industrialização. As bases para esta industrialização foram aceleradas, como vimos, no ciclo da economia cafeeira paulista, cujo capital mercantil gerou excedentes investidos não apenas na ampliação do negócio do café enquanto este era protegido pelas políticas de valorização, mas também em ferrovias, indústrias, bancos, serviços e urbanização.

Segundo Cano[15], no período de 1933 a 1955, a industrialização ocorreu ainda de forma restringida, tendo em vista a incipiente produção nacional de bens de produção e a continuidade, em grande parte, da dependência do setor primário-exportador em determinar a capacidade para importar aqueles bens. No período pós-guerra e, sobretudo a partir de 1956, no entanto, verificou-se uma transformação no padrão de acumulação, através dos efeitos gerados com a implantação, ocorrida com crescente participação do capital estrangeiro, de alguns setores industriais pesados (de consumo durável, bens intermediários e de capital), que resultou no menor peso relativo dos ramos tradicionais, e a subordinação da agricultura à indústria. Tal mudança verificou-se na América Latina à luz da orientação cepalina do processo de substituição de importações (PSI). Segundo esta, acreditava-se que a industrialização cumpriria missão "homogeneizadora" na periferia do sistema econômico mundial, à semelhança do que havia ocorrido nos países centrais.

Novos padrões de urbanização foram impostos pelo desenvolvimento da economia industrial, através do maior intercâmbio entre as regiões e o desenvolvimento do mercado nacional, expressos na criação e ampliação das vias de transporte para a interligação dos mercados regionais, o que favoreceu a significativa expansão da rede urbana em todo o país[16]. Como resultado, multiplicou-se o número de cidades.

Nos centros urbanos com certa densidade populacional e facilidades administrativas ligadas à exportação implantou-se o processo de localização e concentração industrial. Assim, a Região Sudeste concentrava a maior parte das indústrias, sobretudo São Paulo, seguida por Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Maricato atenta ainda para o fato de que além da massificação do consumo dos bens modernos fabricados pela grande indústria fordista, especialmente eletro-eletrônicos e automóveis, foram provocadas alterações radicais no modo de vida, valores, cultura e no conjunto

---

atividades mineradoras em Minas Gerais durante o século XVIII.

[15] Cano (1998)

[16] Faria (1983).

do ambiente construído. A modernização, entretanto, deu-se de forma heterogênea sobre a sociedade, e os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros de periferia.

A partir de 1950 tem início um processo de esvaziamento do campo em direção ao meio urbano, acelerando o processo de urbanização. Em 1940, o Brasil possuía 69% da população no meio rural. O esvaziamento foi mais sentido na década de 1950, uma vez que a base demográfica não era tão extensa. À medida que a base foi se alargando, o impacto dessa população foi diminuindo e produzindo, portanto, taxas menores de crescimento urbano[17].

De 1940 a 1980, o PIB brasileiro cresceu a índices superiores a 7% ao ano, um dos maiores do mundo no período. Embora a concentração de riqueza tenha se mantido nesse período, o alto crescimento econômico refletiu-se na melhoria das condições de vida da maioria da população, inclusive a que migrava do campo para as cidades. Ainda assim, grandes contingentes permaneciam alijados do acesso a direitos sociais e civis básicos: legislação trabalhista, previdência social, moradia e saneamento, entre outros. Nessa fase tem início também a proliferação de favelas e ocupações ilegais nas grandes cidades.

2) A urbanização no período de 1960's a 1985

Do ponto de vista industrial, nesta fase de grande crescimento econômico nacional, São Paulo (seguido pelo restante do Sudeste) continuou a liderar o processo de integração nacional, crescendo a taxas mais altas que a média nacional e consolidando-se como pólo, com a indústria mais diversificada e complexa do país. As demais regiões passaram a inserir-se nesta divisão inter-regional do trabalho de maneira a complementar a produção do pólo e demandar produtos industrializados oriundos deste. Deste modo, poder-se-ia tomar emprestado o conceito de Singer para pensar no resto do país como um grande *hinterland* de São Paulo. De determinada maneira, esta associação corresponde à realidade no sentido de que sua área de influência abarca todo o país. Por outro lado, é preciso cuidado para não cometer o equívoco de deduzir o menor crescimento do resto do país em função da transferência de excedente de outras regiões, como o Nordeste para o Sudeste, conforme alertado por Cano[18].

---

[17] Baeninger (2001)

[18] Este é um dos mitos apontados por Cano (1998) sobre o desenvolvimento regional brasileiro. Segundo este, a concentração em São Paulo não causou atraso ou estagnação à periferia nacional, conforme comprovam as contas nacionais do produto e da renda regional, mas antes as articulações econômicas com São Paulo e entre as diversas regiões propiciaram a todo o país experimentar elevadas taxas de crescimento entre 1930 e 1970.

Após 1967, completava-se e afirmava-se a integração da economia brasileira na nova divisão internacional de trabalho. Consolidaram-se a indústria de bens intermediários e de capital, ao lado da ampliação do setor de produção de bens de consumo durável. O setor financeiro cresceu e se modernizou, a agricultura se organizou cada vez mais sobre bases capitalistas, expandindo o número de assalariados agrícolas. Estava montado o tripé composto por empresa estatal, empresa privada nacional e empresa privada multinacional. No núcleo do sistema urbano, as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo adquiriram porte considerável. O período de 1970 a 1985 caracterizou-se pela desconcentração concentrada das atividades industriais, em grande parte devido aos efeitos multiplicadores dos investimentos públicos (sobretudo implantação de grandes complexos energéticos – hidrelétricas, refinarias e industriais leves, de insumos e/ou ligados à utilização da base de recursos naturais – água, terra, minérios – desconcentrados pelo território nacional) advindos de políticas de desenvolvimento regional como o II PND realizados por todo o país, que resultaram num crescimento do resto do país superior ao crescimento de São Paulo, que continuava crescendo fortemente (indústria, serviços e agricultura) no período, ao lado de maior crescimento do interior do estado de São Paulo e da periferia do Sudeste.

As cidades passaram a constituir o centro de uma política voltada para a transformação do seu padrão de produção a partir de 1964, com a criação, pelo governo militar recém instituído, do Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao SFH (Sistema Financeiro da Habitação). Desde esse momento, assistiu-se à consolidação do mercado de produção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, com reflexos sobre o mercado fundiário.

A retórica do governo federal elegia a habitação popular como problema fundamental, para tanto mobilizando para o SFH a gestão dos depósitos do FGTS a partir de 1967, o que transformou o BNH no segundo maior banco do país em termos de recursos disponíveis, atrás apenas do Banco do Brasil. Entretanto, conforme apontado por Bolaffi[19], a habitação popular constituiu um falso problema. No discurso esperava-se estimular a produção mediante um amplo plano governamental de construção de residências populares que serviria, a um só tempo, para incentivar indústrias básicas, fornecedoras da construção civil e solucionaria o problema social representado pela aguda carência de habitações nas cidades. Na mesma direção, sob o ponto de vista político, o regime de exceção instituído em 1964 havia assumido o compromisso de conter e reduzir as pressões inflacionárias, mas sua sobrevivência dependia da capacidade de alcançar este objetivo sem o ônus de uma depressão econômica profunda e prolongada. Dependia também da formulação de projetos

[19] Bolaffi (1979) em sua análise sobre habitação e urbanismo.

capazes de conservar o apoio das massas populares. Estas permaneciam como uma ameaça latente, ainda animadas e organizadas, herança das tentativas de priorização social do governo progressista anterior, ainda na fase democrática. Era preciso compensá-las psicologicamente pelas pressões exercidas pela política de contenção salarial. Para as massas, portanto, nada melhor que a principal aspiração da população urbana: a aquisição da casa própria.

Entretanto, o que se verificou na prática na atuação do BNH foi a priorização do acesso das classes médias e altas ao mercado imobiliário, a chamada demanda solvável, dada a lógica de mercado que norteou a ação dos agentes integrantes do SFH – setores públicos e privados. Foram priorizados também programas ditos de maior alcance social, como saneamento básico, cujos benefícios recaem sobre a expansão das atividades produtivas e o consumo dos mais ricos. Neste último ponto, entretanto, cabe um questionamento: ainda que se reconheça a mudança de prioridades na área habitacional, com o acesso dos pobres ao mercado formal imobiliário relegado a segundo plano, preterida por obras de saneamento, a nosso ver é inegável a importância de tais projetos também para a população mais pobre, sobretudo no que diz respeito à queda dos índices de mortalidade infantil verificada nas últimas décadas, estritamente ligada à qualidade da água.

Retornando à discussão anterior, à população mais pobre restaram os conjuntos habitacionais populares, cuja oferta mostrava-se muito inferior à real necessidade, além de caros e ainda em áreas inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, cada vez mais nas periferias das cidades, dificultando o acesso dessa população ao centro, local de trabalho da maioria. Foram penalizados ainda os contribuintes que tiveram que arcar com os altos custos da extensão da infra-estrutura. A experiência do BNH provou a existência de uma parcela da população que simplesmente não consegue pagar a prestação da casa própria, mesmo que em trinta anos, abrindo espaço para a discussão dos princípios de universalização de alguns bens como requisito para a cidadania. Esta tese encontra respaldo na experiência internacional de países desenvolvidos, onde toda a infra-estrutura cresceu com base no subsídio cruzado (os mais ricos financiam os mais pobres).

A própria expansão capitalista no meio urbano encarregou-se de transpor as lógicas da acumulação de capital relativas à produção e à circulação de mercadorias à propriedade fundiária[20]. Deste modo, aumentava cada vez mais o controle real do uso do solo nos núcleos urbanos e metropolitanos mais importantes do país, resultando, em última análise, em segregação espacial. As áreas urbanas mais centrais, mais acessíveis e melhor servidas por atividades urbanísticas passaram a ser as mais disputadas pelas atividades de produção mais fortes e pelos usos de consumo mais

[20] Conforme argumentado por Carlos F. dos Santos em Valladares (1980).

"nobres". Devido à relativa "escassez" do bem, foram descobertas formas de reproduzi-lo em dois níveis: tecnologicamente, através da construção de edifícios, propiciando a maximização da densidade de ocupação de um mesmo lugar; e socialmente, através da remoção de populações e atividades de lugares tornados excessivamente bons para ambas, o que por sua vez abriria novas possibilidades para a solução anteriormente mencionada, dos edifícios.

Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos, beneficiários da valorização conseqüente de investimentos públicos e privados nos arredores e alimentando a especulação imobiliária. Caracteriza-se uma vez mais a postura de acomodação, reafirmando a opção pelo não enfrentamento da questão fundiária urbana.

O caráter capitalista então presente nas relações fundiárias fez-se sentir também na periferia das cidades, através do crescente número de transações imobiliárias (parcelamento e comercialização do solo) ilegais. Dado que o sistema é um "devorador de espaços e criador de paradoxos" , para viabilizar o baixo custo da terra, única maneira de tornar solvável a demanda dos usuários, sempre será preciso criar uma nova oferta a custos próximos de zero. Isto significava deixar semidesocupada a oferta anterior e empurrar indefinidamente para mais longe as novas ocupações. O baixo custo do lote explicava-se pela inexistência ou precariedade na provisão de infra-estrutura. Em geral, nestes lugares não havia água encanada, esgotos, transportes, luz elétrica e por vezes, nem mesmo ruas. A rentabilidade dos corretores era garantida da seguinte forma: os primeiros lotes eram praticamente doados aos moradores, em geral os de mais difícil acesso, em áreas alagadiças ou inclinadas. No momento em que havia ocupação razoável, eram lançados os melhores lotes, a preços mais altos. Com o tempo, as populações residentes nos loteamentos passavam a conquistar poder de barganha e obtinham infra-estrutura e bens de consumo coletivo, que resultavam em benefícios econômicos da mesma forma que ocorria às incorporações imobiliárias regulares nas áreas centrais ou em quaisquer outras partes: através de crescente valorização das moradias e terrenos a cada novo investimento público ou privado realizado no lugar.

O crescimento demográfico das periferias e seus loteamentos ocorria por dupla indução: atraindo os pobres expulsos das áreas centrais urbanas, bem como os pobres recém-chegados à cidade que não encontravam mais condições favoráveis de moradia nos núcleos, em habitações coletivas, etc, nem espaço para construir moradias a preço acessível próximo ao núcleo.

Com respeito à dinâmica populacional, até os anos 70 a evolução da urbanização e da redistribuição espacial da população, caracterizados por intensos fluxos migratórios, sobretudo

campo-cidade, e em direção às fronteiras agrícolas, apontavam para o crescimento progressivo das grandes cidades, com o processo de concentração da população em cidades cada vez maiores, relacionado ao desenvolvimento da metropolização, fenômeno que ficou conhecido como "explosão do crescimento urbano".

No período de 1970 a 1980, várias transformações se encontravam em marcha, como a intensificação do movimento urbano-urbano, com novas modalidades de deslocamentos populacionais (pendular, de retorno, intrametropolitano). O reordenamento da população apontou os grandes centros metropolitanos como novo único destino dos movimentos migratórios, constatação que alimentou a construção de cenários catastróficos sobre o crescimento demográfico explosivo e incontrolável das grandes concentrações metropolitanas no Terceiro Mundo.

Após a promulgação da Constituição de 1967, foram iniciados estudos para definir critérios para delimitar e organizar as regiões metropolitanas (RMs). Mas somente em 1973, através da promulgação de Lei Federal Complementar, estas foram institucionalizadas, sendo criadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (no ano seguinte foi criada a RM do Rio de Janeiro). Tal institucionalidade dispensava tratamento homogêneo às RMs[21], a começar pela imposição aos municípios, da participação compulsória na região. A finalidade da constituição das RMs seria a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado, transportes e sistema viário; e uso do solo. Da forma como foi concebida e imposta aos municípios e estados, a legislação desconsiderava as peculiaridades regionais na definição dos serviços comuns, e foi recebida pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União, que poderia cercear a autonomia dos municípios e exercer controle mais direto sobre a distribuição de recursos para essas regiões, na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do país. Esta intenção do governo federal expressou-se através da Lei Federal 14, que assegurava aos municípios das RMs que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, preferência no acesso a recursos estaduais e federais, que seriam repassados aos municípios e órgãos setoriais da esfera estadual por meio de órgãos metropolitanos. Este tema será retomado na fase seguinte do trabalho.

[21] Conforme analisado por Azevedo & Guia in Ribeiro (1997).

Retornando ao tema da "marcha para o Oeste", várias foram as ações no sentido de homogeneizar a redistribuição populacional no espaço brasileiro, como a expansão de fronteiras agrícolas no Paraná, na década de 1930, na faixa central – Mato Grosso do Sul, passando por Goiás até o Maranhão, em 1940, e na Amazônia, a partir de 1970. Entretanto, essas áreas já haviam evidenciado esgotamento – década de 60 no Paraná e Centro-Oeste e início da década de 1970 na Amazônia. Como conseqüência, grande parte da população rural alocada nessas regiões anteriormente, transferiu-se para os grandes centros urbanos do Sudeste. Outra conseqüência foi a forte concentração da terra resultante do processo de transformação agrícola, expulsando grande contingente populacional do campo para a cidade. Estimativas apontam cerca de 50 milhões de pessoas que saíram do campo em direção à cidade entre 1950 e 2000.

Por outro lado, observou-se menor ritmo de crescimento do conjunto da população brasileira em razão da grande queda da fecundidade – passou de cerca de 6 filhos por mulher em 1960 para 2,35 em 2000. Em decorrência, a taxa de crescimento populacional apresentou a seguinte evolução:

Taxa de crescimento populacional anual –Brasil

3,05% a.a. no período de 1950-1960
2,48% a.a. no período de 1970-1980
1,93% a.a. no período de 1980-1991
1,60% a.a. no período de 1991-2000

Fonte: Baeninger (2001)

Ao mesmo tempo em que diminuiu a taxa de crescimento da população como um todo no país, aumentou a participação da população urbana: 45% da população era urbana em 1960; 56% em 1970; 67% em 1980; 75% em 1991; 82% em 2000. Em contraste, a taxa de crescimento da população rural passou de índices pouco superiores a 1% a.a. entre 1950-1960, para taxas próximas de zero na década seguinte, e levemente negativos entre 1970 e 1980. Em 2000, a população rural brasileira sofreu uma diminuição em termos absolutos de 1,3% a.a.

3) A Urbanização após a Redemocratização em seus Recortes Metropolitano, Não Metropolitano e Cidades Médias

Sob a ótica política, encerrado o ciclo de intensa mobilização pela volta da democracia, a progressiva deterioração do governo federal, com a crescente perda de sua capacidade decisória foi debilitando as bases de sustentação do contraditório arco de forças aglutinadas durante a luta contra

o regime autoritário[22]. O horizonte de cálculo da maioria dos diversos atores políticos foi se encurtando, restringindo a possibilidade de formação de alianças mais amplas voltadas para o desenvolvimento ou sustentação de estratégias de longo prazo.

Do ponto de vista produtivo, o período posterior a 1985, data da volta à democracia no país é caracterizado pela inflexão no fluxo de desconcentração produtiva e aparente reconcentração econômica relativa da produção industrial em São Paulo. O contexto internacional, e seus reflexos sobre a economia interna, indicavam colapso. A crise da dívida externa e interna, baixo crescimento dos países desenvolvidos, estagnação e alta inflação interna, aumento do desemprego, e o contínuo processo de quebra a que foram sendo conduzidos o Estado Nacional e os governos locais, paralisando quaisquer intenções de planejamento caracterizaram a década de 80 como a década perdida (para muitos, décadas perdidas de 1980's e 1990's). Brandão[23] atenta para os efeitos da globalização, sob as formas de aceleração dos circuitos de circulação econômica, financeira, tecnológica sobre um país continental, desigual e com acentuadas heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) como o Brasil: o esgarçamento do pacto federativo, ou seja, a desorganização das articulações entre o poder central e os poderes locais e regionais.

Na década de 1990, seguiu-se uma política neoliberal de abertura comercial e financeira, desregulamentação e privatização. Novos padrões produtivos se desenhavam, refletindo-se na queda da PEA (população economicamente ativa) da indústria de transformação e na agricultura, ao lado de aumento da participação das atividades de comércio e serviços no total da força de trabalho. Uma vez que a participação da indústria não se alterou, verificou-se um incremento de produtividade na indústria e agricultura contra uma produtividade relativamente constante em comércio e serviços, sobretudo nas regiões metropolitanas. Como resultado, derivou-se o aumento do desemprego e menor crescimento econômico nas RMs. Deste modo, foram potencializados os efeitos perversos da Terceira Revolução Industrial sobre o parque produtivo nacional, afetando a estrutura funcional da população e em decorrência das próprias cidades, introduzindo o critério da eficiência e competitividade em lugar da eqüidade, no contexto de guerra fiscal para atração de investimentos privados para os municípios e estados, conforme veremos a seguir.

Retomando a temática das Regiões Metropolitanas, também sobre este campo se abateram os reflexos da crise financeira e a redemocratização, explicitando as brechas institucionais e a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano. Se por um lado, a carência de recursos públicos provocou a interrupção dos investimentos federais nas RMs, terminando por desmontar os

[22] Faria (1991).

organismos federais responsáveis pela promoção do desenvolvimento urbano, por outro lado, assistiu-se ao fortalecimento dos novos atores sociais, sobretudo prefeituras e movimentos populares, cujas demandas encontravam-se excluídas das agendas das entidades metropolitanas.

A Constituição Federal de 1988 constituiu-se num reflexo das lutas pela descentralização de poder em direção a estados e municípios, com o resgate de parcela significativa da capacidade de investimento destes últimos. Sobre as RMs, a Carta dispensou tratamento genérico, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, anteriormente concentradas na União. Como resultado, foram criadas mais 12 RMs em todo o país, totalizando 21 RMs em 2000. Em conseqüência, foram observadas dificuldades na implementação do novo modelo, desde a falta de uma consciência metropolitana em grande parte dos municípios que compunham essas regiões, além da predominância, entre gestores públicos como prefeitos e vereadores, de uma visão essencialmente local, por vezes incompatível com a visão regional e a atuação conjunta entre municípios e entre os diversos níveis de governo. Em síntese, a deterioração da capacidade institucional da escala metropolitana desde a década de noventa pode ser atribuída, dentre outros fatores já mencionados, a: efeitos perversos do federalismo brasileiro e estímulo à guerra fiscal; dificuldades de financiamento, devido a regime fiscal que penaliza os centros urbanos médios e municípios metropolitanos periféricos, ao lado da inexistência de recursos garantidos para o tratamento de problemas urbanos metropolitanos, sobretudo de infra-estrutura urbana; problemas de segurança pública, como crime organizado, aumento da violência, que impactam diretamente sobre a qualidade de vida e sobre a provisão de serviços urbanos; e finalmente a metropolização da pobreza, já que é nas grandes cidades que se concentram o maior contingente de excluídos, processo agravado pela estagnação econômica e alto desemprego.

O conjunto das RMs instituídas reunia 37,04% da população total brasileira no ano 2000, expressando a continuidade do elevado grau de concentração, considerando que o conjunto dos municípios metropolitanos é composto por apenas 317 de um total de mais de 5 mil municípios brasileiros. Da análise das aglomerações urbanas, observou-se forte incidência sobre áreas densamente urbanizadas, expressa em elevados graus de urbanização, superiores a 90%, presentes em quase todas as regiões desde os anos 80. No ano 2000, algumas RMs já se aproximavam dos 100% de urbanização, como as RMs da Baixada Santista, Rio de Janeiro e Vale do Aço. Por outro lado, no mesmo ano, outras regiões como a RM do Colar Metropolitanos do Vale do Aço, apresentavam grau de urbanização de cerca de 60%, o que tornava questionável sua inclusão entre

[23] Brandão (2001).

as metrópoles. As RMs revelavam ainda o perfil concentrador macrorregional do fenômeno urbano, uma vez que estavam localizadas fortemente nas regiões Sul (7 RMs) e Sudeste (8 RMs), seguidas pela região Nordeste (4 RMs) e finalmente Norte e Centro-oeste, com 1 RM cada.

Paralelamente às RMs instituídas, um estudo norteado pela hipótese de aumento da heterogeneidade econômica e social inter e intra-regional, com o surgimento de pólos dinâmicos sob a forma de ilhas de produtividade, identificou apenas 13 metrópoles no país[24] como configurações representativas do fenômeno urbano metropolitano. Para o corte analítico foi considerado um conjunto de indicadores como centralidade (área de influência de centros urbanos); centros decisórios/relações internacionais; escala da urbanização; complexidade/diversificação da economia urbana; diversificação do terciário (estrutura ocupacional). Entre essas metrópoles foram incluídos os pólos das 9 RMs institucionalizadas nos anos 70, que aliás concentravam a maior parte da população em relação às RMs mais recentes, além de Campinas e Distrito Federal. Goiânia e Manaus também foram consideradas metrópoles. O trabalho concluiu que 10 das 21 unidades instituídas não reuniam condições para serem consideradas metropolitanas e sim como aglomerações urbanas, polarizadas por centros de abrangência regional.

Em que pese a alta concentração populacional nas cidades, especialmente nos grandes centros metropolitanos, os dados do Censo demográfico de 1991 indicaram tendência de mudança no padrão de crescimento dessas áreas, em especial suas sedes, que passaram a perder posições no ranking das taxas de crescimento do país. Em seu lugar, registrou-se o maior crescimento das pequenas e médias cidades, retratado também pelo Censo de 2000, bem como a nova realidade regional paulista, com a continuidade da expansão do interior do estado, fatores que contribuíram para minimizar as previsões de caos urbano-metropolitano, mencionado anteriormente. Se por um lado, novas aglomerações urbanas, centros e subcentros metropolitanos e especialmente, municípios de pequeno porte contribuíam para amenizar o crescimento das metrópoles, por outro, colaboraram para o maior adensamento da rede urbana brasileira.

Com relação ao papel das cidades médias, consideradas pelo IPEA como as que possuem entre 20 mil e 500 mil habitantes, pode-se afirmar que a urbanização é ao mesmo tempo concentrada (pelas razões já apresentadas) e desconcentrada, devido à distribuição relativamente homogênea da população entre as diversas faixas de tamanho de municípios. Reiterando a idéia de adensamento da rede urbana, o Brasil é um dos poucos países com tão amplo espectro de cidades de

[24] NESUR/IPEA/IBGE (1999). Das metrópoles, 2 foram consideradas globais (São Paulo e Rio de Janeiro), 7 como nacionais e 3 como regionais. Além dessas, foram identificadas 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas, entre centros regionais e centros sub-regionais dos tipos 1 e 2.

variados tamanhos. A evolução das cidades médias no país passou por vários estágios: de núcleo urbano de urbanização de fronteira, em que, passado o dinamismo do crescimento urbano inicial, e tendo absorvido o excedente de seu *hinterland*, não conseguiam mais crescer e atrair população, mantendo seu crescimento vegetativo que garantia a sobrevivência e manutenção da cidade quase que por inércia; cidade-dique – na década de 70, a cidade média deveria conter parte do contingente de migrantes que se dirigia às grandes cidades. Atualmente, a definição de cidade média envolve não somente tamanho da população, mas também fatores como complexidade urbana, expressa, sobretudo no acesso a serviços como escolas, saúde, saneamento, entre outros. Existem casos em que não se consegue explicar a multiplicação de cidades na zona rural, muitas surgidas quase que espontaneamente, e ainda atraindo população, mesmo inseridas em contexto de concentração fundiária, o que abre espaço para a discussão do conceito de pluriatividade[25] no meio rural.

4) Conclusões: Desafios da Intervenção: Novos Instrumentos; Novas Questões.

É necessário destacar o importante avanço ocorrido no campo das instituições, desenvolvimento local e de políticas públicas não urbanas, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e programas de transferência de renda, a partir da década de noventa. Como expressões de tais avanços pode-se mencionar o Estatuto da Cidade, lei geral de concessões e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), além do orçamento participativo em nível subnacional, sobretudo municipal.

Na área de saúde, destacam-se os consórcios intermunicipais[26] – em 1999 havia no país 143 consórcios envolvendo 1740 municípios. Destes, 89% localizam-se nas regiões sudeste e sul.

Na área ambiental, que envolve questões como preservação de recursos hídricos, recuperação de vegetação nativa, práticas agrícolas orientadas para a conservação do meio ambiente e tratamento de lixo, explicita-se a necessidade de uma ação conjunta, dado que os problemas geralmente ultrapassam as fronteiras das divisões político-administrativas. Um exemplo é o caso do Consórcio Intermunicipal da Bacia dos Rios Piracicaba e Capivari, no Estado de São Paulo, que reúne atualmente 42 municípios, tendo como foco principal a recuperação e a preservação de recursos hídricos. Os comitês de bacias hidrográficas foram regulamentados em 1997, com a implantação da política nacional de recursos hídricos e a criação do sistema nacional de recursos

[25] O conceito de pluriatividade no meio rural, desenvolvido por Graziano, visa extrapolar as dicotomias urbano/rural e agrário/não-agrário como forma de trabalho e interação das famílias com o meio ambiente, dentro do novo enfoque do desenvolvimento local sustentável. Sobre este assunto, ver Graziano,J.(2000).

hídricos. No estado de São Paulo, existiam em 2001, 24 iniciativas de cooperação intermunicipal nessa área. No que tange ao tratamento de resíduos sólidos, podem ser citados o consórcio intermunicipal do Grande ABC, criado em 1990 e o consórcio do Quiriri em Santa Catarina.

No campo das políticas de abastecimento e segurança alimentar, destacam-se as iniciativas em Minas Gerais e Maranhão para aumentar a oferta de produtos alimentícios nos municípios das capitais a preços acessíveis à população, via apoio ao desenvolvimento do pequeno produtor rural, gerando emprego e renda em pequenos municípios vizinhos às capitais.

Quanto aos programas de transferência de renda, destaca-se o programa Bolsa Escola, uma ampliação ao nível nacional de política uma inicialmente realizada em nível local, bem como outras iniciativas como Programa Renda Mínima ou mais recentemente na prefeitura de São Paulo, programas de microcrédito, apoio a cooperativas, ainda que estas iniciativas municipais possam avançar no sentido de dialogar mais com programas das esferas estadual e federal, para não cair no erro de exaltar em excesso as virtudes da escala local, conforme veremos adiante.

Em contraste com tais avanços, as políticas públicas urbanas no mesmo período foram caracterizadas por um estado de paralisia e inércia. A política habitacional foi afetada pela crise financeira e falta de endividamento de estados e municípios, ao mesmo tempo em que se processava uma mudança de paradigma em direção à provisão privada dos serviços, a exemplo das políticas de transportes urbanos. Como explicação desta deterioração, encontramos: a inexistência de fontes estáveis de financiamento, a falta de estratégias federais de suporte a políticas urbanas, e a priorização de investimento em capital humano em detrimento da infra-estrutura.

Retornando ao âmbito dos avanços institucionais, a aprovação do Estatuto da Cidade (E.C.) em 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso, constituiu o símbolo de uma conquista de duas décadas de lutas dos setores progressistas da sociedade, influenciados pelas experiências européias, no sentido de institucionalizar alguns pontos e conceitos fundamentais do direito à cidade: o Estado deve assegurar direitos urbanos; a propriedade deve estar subordinada à sua função social; a cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo, como um contrato social; gestão democrática: participação direta como forma complementar à democracia representativa (sob a forma de orçamento participativo).

O Estatuto da Cidade criou instrumentos legais, urbanísticos, fiscais-financeiros para regular o espaço urbano e tentar combater e superar o paradoxo representado pela escassez de solo urbano vis-à-vis a abundância de terras. Partiu da necessidade de se avançar em duas frentes: i) modelo

[26] Dados de consórcios intermunicipais extraídos de Farah In Gonçalves, Brandão e Galvão (2003), capítulo 4.

redistributivo, através da captura de parte da renda gerada pela expansão urbana a fim de direcioná-la para investimento público; e através do caráter regulatório, submetendo a valorização imobiliária aos imperativos das necessidades coletivas. ii) modelo distributivo: tarefa de prover equipamentos e serviços urbanos, de regularização fundiária, urbanização de favelas etc.

A execução das ações previstas no E.C. no município depende de regulamentação do Plano Diretor no município, que deve conter detalhamento do zoneamento do município, áreas e imóveis que serão alvo de intervenção urbana e aspectos que contrariam interesses ligados à terra como patrimônio, questão fundiária, imobiliárias, construtoras, cartórios, entre outros agentes, de alguma forma relacionados à conformação de poder local, o que torna difícil a consecução dos instrumentos contidos no E.C., ao menos na sua orientação mais democrática com a qual foi concebida.

Dentre os instrumentos do E.C., destacam-se: a possibilidade de taxação progressiva (IPTU progressivo no tempo e no espaço) e até a possibilidade de desapropriação; direito de preempção (preferência do estado na compra de um imóvel declarado de interesse social, o que abre a possibilidade de intervir nos vazios urbanos especulativos – como apartamentos, casas e terrenos em áreas centrais); a transformação do solo criado, ou direito de construir em mercadoria transacionável, separado do direito de propriedade e a instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) que poderiam operar como um descongelamento de capital, refletindo positivamente também sobre a preservação do patrimônio histórico. O funcionamento das ferramentas previstas no E.C. está voltado para a cobrança de taxas sobre aqueles que ganham com a expansão imobiliária, historicamente agraciados com os ganhos da valorização imobiliária e da especulação, visando a constituição de um fundo público destinado à intervenção no meio urbano a favor dos não-cidadãos. Serve também como sinalizador para indicar em que direção e para quais objetivos o município quer crescer.

Deste modo. O E.C. constitui um dos maiores esforços de resgatar a idéia de cidade para todos e de constituir uma proposta de enfrentamento de problemas sociais, ao contrário das recorrentes soluções, no contexto urbano-regional brasileiro, vistas no decorrer deste trabalho, de fuga para frente. Isto se expressa na tentativa de incorporar a cidade informal no trato da legislação urbanística, a fim de transformá-la em componente da cidade formal, uma vez que historicamente esta tem concentrado os investimentos públicos. Não é demais lembrar que a ilegalidade, sob a forma de favelas, ocupações na periferia das cidades conforme já apontado, e em locais de risco ambiental e/ou social e de saúde para os moradores, é tolerada pelo poder público como forma de válvula de escape, quase que uma legitimação da segregação espacial e da exclusão social.

É interessante analisar o E.C. como uma antítese do Plano Estratégico (PE), nos moldes de Barcelona, uma perfeita expressão do pensamento único dominante desde a década de noventa, na temática urbana. O argumento que norteia a defesa dos PEs parte da constatação de que a crise atual (nacional e internacional) é profunda demais, os recursos públicos são escassos e o tempo é exíguo; não é possível esperar para debater com toda a sociedade sobre as possíveis soluções para os problemas urbanos e a eleição de prioridades. A solução de orientação neolocalista que se apresenta é a atração de investimentos privados, inseridos no contexto de globalização, modernidade e alta tecnologia, visando produzir a cidade competitiva que assegurará a oferta de qualidade de vida a seus habitantes. Para a consecução de tal objetivo, a cidade precisa se preparar, transformando-se em vitrine e propiciando uma ambiente favorável aos negócios. Para tal, um requisito importante é despolitizar o debate, e são recomendadas obras paisagísticas[27] e reformas urbanas, como certos tipos de revitalização de centros históricos, que resultam na gentrificação.

Por outro lado, é preciso ter em mente que alguns setores progressistas da sociedade também escolheram a escala local para a ação, ainda que por motivos diferentes. O local, para estes, deve servir como instrumento de racionalização econômica, democratização política e justiça social, a fim de proteger os cidadãos da interface segregadora da globalização. Segundo esta visão, é no nível local que se pode identificar com clareza as principais ações redistributivas e exercer de fato a democracia participativa. Alguns exemplos de ação nessa linha são os projetos de economia solidária e popular, cooperativas.

Em comum, ambas visões localistas têm a rejeição da escala nacional e do estado nacional como campo e ator predominante da ação política, e a tentativa de construir um "oásis" de prosperidade na escala local, talvez com uma fé exagerada na endogenia – fatores microeconômicos e ambiente sinérgico local como substitutos dos fatores macroeconômicos, fora do controle da escala subnacional. A ação pública é substituída pela iniciativa privada e parcerias público-privadas.

De volta ao pensamento único, este trata a cidade como um mercado, uma comunidade de atores sociais onde não existem conflitos. Significa dizer que existe um consenso de interesses, preocupado em manter a sustentabilidade da gestão urbana, nos moldes das políticas formuladas e implementadas por órgãos internacionais de fomento, com destaque para o Banco Mundial. Na visão deste, as cidades sustentáveis devem reunir quatro qualidades: governança - explicada como eficiência na gestão do setor público, relacionada à *accountability* - prestação de contas, e transparência; habitabilidade – expressão da qualidade de vida num ambiente urbano, composto por

[27] No Brasil, Curitiba é um exemplo de cidade que promoveu um Plano Estratégico.

indicadores sociais e ambientais; competitividade de *bankability* – solvência financeira. Vale dizer que o conceito de sustentabilidade extrapolou o contexto ambiental que lhe deu origem, como eficiência no uso da base material de recursos finitos do planeta, e adquiriu, segundo Acserald, elementos de causalidade teleológica.

Em contraposição a essa visão encontramos propostas como a do movimento de justiça ambiental inter-geracional, que afirma representar o marco conceitual para integrar as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, em sua busca da produção, distribuição e reprodução dos múltiplos atributos qualitativos de um ambiente urbano para todos.

Desde meados da década de noventa, a maioria dos programas internacionais em países do terceiro mundo tem se voltado para as diretrizes do pensamento único, além de "esverdear" o debate urbano, ainda que desviando a atenção dos problemas ambientais nos quais os países do hemisfério norte têm uma grande participação, como emissão de poluentes por veículos automotores, etc, direcionando-se para questões como ênfase no rural, através de microprojetos agroflorestais, e na crença equivocada em modelos de transição de risco – ênfase nos riscos naturais como contaminação bacteriológica, como resquícios de estágio anterior da evolução do desenvolvimento, além do tratamento de resíduos sólidos, em vez de atuar na redução de despejo dos mesmos no ambiente. Este viés envolve o risco de cair na culpabilização da vítima – o pobre é responsável por poluir o meio ambiente na medida em que constrói sua habitação irregular em áreas de mananciais, por exemplo. Esses modelos não explicam processos contraditórios nas cidades do mundo subdesenvolvido, onde convivem o atraso e a modernidade. Estão presentes nesta discussão também o conceito de focalização do gasto público e parcerias público-privadas.

Ainda assim, é possível encontrar iniciativas em princípio destoantes da orientação dominante, e mais próximas do discurso progressista, como o Projeto Cidades Saudáveis da OMS, interessante por assumir que a nova saúde pública deve considerar os efeitos perversos da modernidade, bem como os tradicionais, também por legitimar a atenção ao nível submunicipal, à distribuição de males ambientais e suas conseqüências, bem como considerar a opinião dos diretamente afetados pela poluição – no local de moradia ou trabalho. Destaca-se também o discurso do *Habitat* – PNUD, que estabelece linha divisória com o Banco Mundial, ao ressaltar as divergências na interpretação do "enfoque facilitador"[28] adotado por ambas instituições no redirecionamento de políticas urbanas em meados da década de oitenta: para o Banco Mundial significa criar marco legal, normativo e econômico para permitir o funcionamento dos mercados;

enquanto que para o *Habitat*, representa marco institucional também para o terceiro setor, ou seja, para que ONGs, agências de voluntariado e as organizações comunitárias possam produzir moradias e serviços relacionados de maneira mais eficiente, em termos de custos e provisão. Isto significaria um processo de democratização, descentralização e participação popular na tomada de decisões.

Finalmente, como alternativa ao modelo hegemônico ora vigente, faz-se necessário considerar e recuperar o sentido da palavra desenvolvimento como alargamento do horizonte de possibilidades, o que não significa almejar um estado de calma e equilíbrio, mas antes um estado intrinsecamente tenso, de que nos fala Brandão, de enfrentamento às coalisões tradicionais de dominação e reprodução do poder, responsáveis pela perpetuação do atraso estrutural em que nos encontramos.

Tal proposição soa um tanto utópica, mas acreditamos que seja possível construir um patamar mínimo de homogeneidade social, ainda que conscientes das limitações do crescimento econômico na função de incluir aqueles que há tempos não fazem parte de sistemas formais, mercado de trabalho ou mesmo padrões básicos de cidadania, como comer e morar decentemente, por exemplo.

Nesta direção, alguns encaminhamentos foram levantados ao longo do trabalho, como a instituição de novo regime fiscal para áreas metropolitanas, ao lado da presença ativa do governo federal, com arranjos financeiros que induzam à cooperação entre municípios e entre as diferentes escalas de governo, a fim de conformar um novo pacto federativo. Acreditamos que é possível utilizar com grande acerto alguns dos instrumentos de ação local abordados aqui, com destaque para os instrumentos do Estatuto da Cidade, sem, contudo alimentar ilusões de que o dinamismo gerado pelas iniciativas desenvolvidas nesta esfera possa compensar o cenário de ausência de alternativas atualmente oferecido pela escala nacional.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. (1996) Pensando a Cidade no Brasil do Passado *In* Castro, I, Gomes, P., Corrêa, R. (orgs.) *Brasil – Questões Atuais da Reorganização do Território*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

ANDRADE, T & SERRA, R. (2001) Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro, ed. IPEA.

ACSERALD, H. (org.) (2001). A Duração das Cidades: Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas. Rio de Janeiro, DP&A.

AZEVEDO, S. e ANDRADE, L. (1982). Habitação e Poder. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro, Zahar.

[28] Compans (2001).

AZEVEDO, S. e Guia, V. (2000). Reforma do Estado e Federalismo: os Desafios da Governança Metropolitana *In* Ribeiro, L.C. *O Futuro das Metrópoles*. Rio de Janeiro, Revan.

BAENINGER, R. (1992). O Processo de Urbanização no Brasil: Características e Tendências. *In*: Bógus, L.; Wanderley, L. (orgs.). *A Luta pela Cidade em São Paulo*. São Paulo, Cortez.

BAENINGER, R. (2001). Redistribuição Espacial da População e Urbanização: Mudanças e Tendências Recentes. Campinas, NEPO/UNICAMP.

BOLAFFI, G. (1979). Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. *In* Maricato, E (org.) *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo, Ed. Alfa-Omega, pp. 37-70.

BRANDÃO, C. A. (2003). A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma Agenda para os Estudos Regionais e Urbanos. Tese de Livre Docência. Campinas, IE/UNICAMP.

BRANDÃO, C. A. (2001). Localismos, Mitologias e Banalizações na Discussão do Processo de Desenvolvimento. VII Encontro Nacional de Economia Política. Curitiba, maio.

BUARQUE DE HOLANDA, S. (1983). Raízes do Brasil. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 16ª edição.

CANO, W. *et al.* (1992). O Processo de Urbanização Paulista no Período 1970-89. *In* Cano, W (coord.) *São Paulo no Limiar do Século XXI*. São Paulo, Fundação SEADE, vol. 5.

CANO, W. (1998) Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1995) – Campinas, IE/UNICAMP, 2ª. ed..

CANO, W. (2002) Ensaios sobre a Formação Econômica Regional do Brasil. Campinas, Ed. IE-FECAMP/UNICAMP.

COMPANS, R. (2001) Cidades Sustentáveis, Cidades Globais. Antagonismo ou Complementaridade? *In* Acserald, H. (org.) (2001). *A Duração das Cidades: Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas*. Rio de Janeiro, DP&A.

FARIA, V. (1991). Cinqüenta Anos de Urbanização no Brasil: Tendências e Perspectivas. *In* Novos Estudos Cebrap, 29:98-119.

FARIA, V. (1983). Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura do Emprego: a Experiência Brasileira dos Últimos Trinta Anos. *In*: Sorj, B. e Almeida, M. H. T. de. *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.

FARIA, V. (1978). O Processo de Urbanização no Brasil: Algumas Notas para seu Estudo e Interpretação. Anais do I Encontro da Abep, pp. 89-110.

GONÇALVES, M.F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. (orgs.). (2003). Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões. São Paulo, Editora da Unesp .

GOTTDIENER, M. (1993).A Produção Social do Espaço Urbano. São Paulo, EDUSP (caps.2 e3).

GRAZIANO, J. (2000). El Desarrollo Local en Contexto de Globalización. Revista Internacional de Sociologia - Tercera Época nº 27 septiembre-diciembre.

KORNIN, T. e MOURA, R. (2002). Metropolização e Governança Urbana: Relações Trans-escalares em Oposição a Práticas Municipalistas. Encontro Anual da ANPOCS, Anais. Caxambu, outubro.

MEYER, R. M. P.; GROSTEIN, M. D., BIDERMAN, C. (2001) Aspectos Relevantes do Quadro Metropolitano Brasileiro. São Paulo, FAUUSP/FUPAM.

MARICATO, E. (2001). Brasil, Cidades. Petrópolis, Vozes.

MELO, M. A. (2002). Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: uma Agenda de Questões. *In* Painel Desenvolvimento Urbano – Cidades Sustentáveis e Qualidade de Vida. BNDES

NEGREIROS, R. (2001). Gestão Metropolitana: um Desafio que se Renova. *In* Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 100, p 81-92.

NESUR/IPEA/IBGE (1999). Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Campinas, IE/UNICAMP.

NEVES, E. (2002). Sistematização Painel Desenvolvimento Urbano – Cidades Sustentáveis e Qualidade de Vida. BNDES.

OLIVEIRA, C. A (1985) O Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado. Tese de Doutoramento. IE/UNICAMP.

OLIVEIRA, F. (1982). O Estado e o Urbano no Brasil. *In* Espaço e Debates, vol. 6: 36-54.

PACHECO (1998), C.A. Fragmentação da Nação. Campinas, IE/UNICAMP,

PARK, R. E. (1916). "Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano" *In* Velho, O. (org.) (1991). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.

REIS FILHO, N. G. (1968). Evolução Urbana do Brasil. São Paulo, Editora da USP.

REIS, G. e FREIRE, J. (2002). Participação e Arenas Públicas: um Quadro Analítico para Pensar os Conselhos Municipais e Fóruns de Desenvolvimento Local. Encontro Anual da ANPOCS, Anais. Caxambu, outubro.

RIBEIRO, L. C. e SANTOS Junior, O. A. (1997) Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2ª edição.

SANTOS, P. (1999) Vilas e Cidades no Brasil Colonial. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.

SCHMIDT, B. V. (1983) O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre, Editora da UFRGS.

SINGER, P. (1968) Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo, Nacional.

SINGER, P. (1979) Economia Política da Urbanização. São Paulo, Brasiliense.

SOUZA, M. L. (1996) Urbanização e Desenvolvimento no Brasil Atual. São Paulo, Ática.

TAVARES, M. C. (1999), Império, Território e Dinheiro. *In* Fiori, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, Vozes

VALLADARES, L. P. (org.) (1980) Habitação em Questão. Rio de Janeiro, Zahar.

VALLADARES, L. P. e PRETECEILLE, E. (orgs.) (1990). Reestruturação Urbana. Tendências e Desafios. Rio de Janeiro, Nobel.

VELHO, O. (org.) (1991). O fenômeno Urbano. Rio de Janeiro, Zahar.

VELTZ, P. (2001). Tempos da Economia, Tempos da Cidade. *In* Acserald, H. (org.) *A Duração das Cidades: Sustentabilidade e Risco nas PolíticasUrbanas.* Rio de Janeiro, DP&A.

WILHEIM, J.(2002). Cidades Sustentáveis no Período de Transição da História. Painel Desenvolvimento Urbano – Cidades Sustentáveis e Qualidade de Vida. BNDES.